



Peran Collaborative Governance dalam Implementasi CSR BUMN untuk Peningkatan Inklusi Keuangan pada Masyarakat Rentan

Studi Kasus Bank BRI Cabang Jombang

Dita Ayu Nurdiana^{1*}, Eny Haryati², Widyawati³, Ika Devy Pramudiana⁴

^{1,2,3,4} Fakultas Ilmu Administrasi Negara, Universitas Dr. Soetomo Surabaya, Indonesia

*Penulis Korespondensi: ditaaynd@gmail.com

Abstract This study aims to analyze the role of Collaborative Governance in the implementation of Corporate Social Responsibility (CSR) by Bank BRI Jombang Branch as an alternative strategy to enhance financial access. Utilizing the theoretical framework of Ansell and Gash, this study examines how the dimensions of starting conditions, facilitative leadership, and institutional design influence the effectiveness of inter-actor synergy in bridging access gaps that are unreachable through single-actor approaches. This research employs a qualitative method with a case study approach. Data were collected through in-depth interviews with bank management, village officials, and community leaders, supported by field observations and document analysis. The findings indicate that collaboration effectively mitigates information asymmetry and credit risks through a trust-based "social collateral" mechanism managed by local actors. Empirically, this collaborative intervention successfully reduced community dependence on informal high-interest lenders (moneylenders) significantly from 40% to 10% in the target area, and transformed customer behavior from merely holding passive accounts to becoming active users of productive financial services for micro-business development. It can be concluded that Collaborative Governance has successfully shifted the role of State-Owned Enterprise (SOE) CSR from mere transactional philanthropy to an inclusive strategic empowerment instrument. Nevertheless, this success still faces challenges regarding the discrepancy between rigid banking administrative standards and the simpler economic practices of rural communities, as well as a significant digital literacy gap. This study recommends the adoption of a more adaptive institutional design through the simplification of verification procedures for vulnerable groups and the strengthening of hybrid-model mentoring, to ensure the program remains effective and supports the sustainability of community economic independence in the digital era.

Keywords: Bank BRI; Collaborative Governance; Financial Inclusion; SOE CSR; Vulnerable Communities;

Abstrak Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran Collaborative Governance dalam implementasi Corporate Social Responsibility (CSR) Bank BRI Cabang Jombang sebagai strategi alternatif untuk meningkatkan akses keuangan. Dengan menggunakan kerangka teori Ansell dan Gash, studi ini membedah bagaimana dimensi kondisi awal, kepemimpinan fasilitatif, dan desain institusi mempengaruhi efektivitas sinergi antar-aktor dalam menjembatani kesenjangan akses yang tidak terjangkau oleh pendekatan aktor tunggal. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan manajemen perbankan, perangkat desa, dan tokoh masyarakat, serta didukung observasi lapangan dan studi dokumentasi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi efektif memitigasi asimetri informasi dan risiko kredit melalui mekanisme "agunan sosial" berbasis kepercayaan yang dikelola oleh aktor lokal. Secara empiris, intervensi kolaboratif ini berhasil menurunkan ketergantungan masyarakat pada rentenir secara signifikan dari 40% menjadi 10% di wilayah sasaran, serta mentransformasi perilaku nasabah dari sekadar memiliki rekening pasif menjadi pengguna layanan keuangan produktif untuk pengembangan usaha mikro. Dapat disimpulkan bahwa Collaborative Governance berhasil menggeser peran CSR BUMN dari sekedar filantropi transaksional menjadi instrumen pemberdayaan strategis yang inklusif. Meskipun demikian, keberhasilan ini masih menghadapi tantangan berupa ketidaksesuaian antara standar administrasi perbankan yang ketat dengan praktik ekonomi masyarakat desa yang lebih sederhana, serta kesenjangan literasi digital yang masih cukup lebar. Penelitian ini merekomendasikan perlunya desain institusi yang lebih adaptif, melalui penyederhanaan prosedur verifikasi bagi kelompok rentan dan penguatan pendampingan berbasis model hibrida, agar program tetap berjalan efektif serta mendukung keberlanjutan kemandirian ekonomi masyarakat di era digital.

Kata Kunci: Bank BRI; Collaborative Governance; CSR BUMN; Inklusi Keuangan; Masyarakat Rentan.

1. LATAR BELAKANG

Inklusi keuangan telah ditetapkan sebagai instrumen pembangunan global karena berperan sebagai akselerator utama pencapaian *Sustainable Development Goals*, terutama tujuan pertama tentang pengentasan kemiskinan dan tujuan kedelapan tentang pertumbuhan ekonomi yang inklusif.

Dalam laporan Global Findex Database 2021, Bank Dunia menegaskan bahwa akses ke layanan keuangan formal memberi individu kemampuan untuk mengelola risiko ekonomi, mengakumulasi aset, dan berinvestasi pada sektor produktif. Namun, data global menunjukkan ketimpangan yang besar: sekitar 1,4 miliar orang dewasa di dunia masih belum memiliki rekening bank.

Tabel 1. Perkembangan Global Inklusi Keuangan (2011-2021).

Indikator	2011	2014	2017	2021	Perubahan 2011-2021
Kepemilikan Rekening Global (%)	5,1%	62%	69&	76%	+25 poin persentase
Populasi Unbanked Global (miliar orang)	~2,5	2,0	1,7	1,4%	Turun 1,1 miliar
Kepemilikan Rekening di Negara Berkembang (%)	42%	54%	63%	71%	+29 poin persentase
Kesenjangan Gender di Negara Berkembang (poin persentase)	n/a	9	9	6	Turun 3 poin

Sumber: Global Findex Database 2021, World Bank.

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa meskipun terjadi peningkatan kepemilikan rekening global sebesar 25 poin persentase dalam satu dekade terakhir, kecepatan penurunan populasi unbanked mulai melambat, terutama di negara berkembang yang masih menyimpan kantong-kantong eksklusi keuangan yang persisten. Kondisi ini menunjukkan bahwa meski sistem keuangan global terus berkembang, manfaat ekonomi belum tersebar merata, sehingga partisipasi ekonomi penuh dari seluruh lapisan masyarakat masih terhambat.

Merespons tantangan eksklusi keuangan, sistem perekonomian Indonesia menempatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam posisi strategis yang membedakannya dari entitas bisnis swasta murni. BUMN diamanatkan untuk menjalankan dualitas fungsi yang kompleks, yakni mengejar keuntungan finansial sebagai korporasi sekaligus bertindak sebagai *Agent of Development* untuk menopang kesejahteraan masyarakat (Safitri & Arizah, 2025). Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 menegaskan bahwa perusahaan negara memiliki tanggung jawab untuk memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Menurut penelitian (Arlinaninova, 2024) Bank BRI sebagai institusi perbankan pelat merah memiliki beban moral dan regulatif untuk menerjemahkan mandat tersebut menjadi aksesibilitas nyata bagi populasi yang belum terlayani. Oleh karena itu, intervensi perbankan negara tidak dapat hanya didasarkan pada kalkulasi bisnis semata, melainkan harus mengintegrasikan misi sosial untuk menjembatani kesenjangan akses yang dialami oleh kelompok masyarakat rentan.

Peran pembangunan tersebut diperkuat melalui regulasi Program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL). Peraturan Menteri BUMN mewajibkan pelaksanaan CSR yang berorientasi pada

dampak ekonomi berkelanjutan (*sustainability*), bukan sekadar kegiatan donasi. Namun, meskipun regulasi mendorong pendekatan yang lebih terencana, studi (Hazzi, 2022) serta berbagai temuan empiris di Indonesia menunjukkan bahwa pelaksanaan CSR masih sering berhenti pada kegiatan filantropi jangka pendek atau charity. Pola bantuan sesaat ini kerap tidak mampu membangun kemandirian finansial penerima manfaat karena belum menyasar akar masalah yang bersifat struktural. Akibatnya, program sosial korporasi sering berakhir tanpa peningkatan yang berarti pada kapasitas ekonomi masyarakat, sehingga ketergantungan pada bantuan eksternal terus berulang dan capaian inklusi keuangan masih belum meningkat secara signifikan.

Untuk mengatasi hal ini, tata kelola kolaboratif (*Collaborative Governance*) menawarkan kerangka kerja yang lebih relevan untuk mengurangi kemiskinan finansial. Pendekatan ini menekankan bahwa efektivitas intervensi bergantung pada sinergi lintas sektor yang melibatkan inisiator program (BUMN seperti BRI), otoritas wilayah (Pemerintah Daerah), serta organisasi masyarakat (misalnya LSM dan komunitas lokal) yang memahami konteks dan dinamika masyarakat sasaran. Mengacu pada model (Ansell & Gash, 2008) kolaborasi ini bukan sekadar koordinasi administratif, melainkan proses membangun kesepakatan bersama untuk menutup kesenjangan akses yang tidak dapat dijangkau oleh mekanisme pasar. Dengan menjadikan model ini sebagai landasan analisis utama, penelitian ini akan mengkaji bagaimana interaksi antar pemangku kepentingan dapat mengubah program CSR dari sekadar kewajiban regulatif menjadi instrumen pemberdayaan yang lebih efektif dan inklusif.

Kebutuhan model kolaboratif ini terlihat jelas pada konteks penelitian di BRI Cabang Jombang, wilayah dengan kondisi ekonomi yang beragam. Walaupun program seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan pemberdayaan Desa BRILian telah dijalankan secara luas, temuan awal menunjukkan bahwa jangkauan program belum merata (C. Kurniawan, 2024). Banyak fasilitas lebih mudah diakses oleh kelompok yang sudah siap secara administratif (bankable), sementara kelompok paling rentan masih tertahan oleh hambatan di lapangan. Situasi ini menunjukkan bahwa tanpa kolaborasi dengan pihak lokal untuk pendampingan yang lebih intensif, program perbankan berisiko hanya menjangkau nasabah yang itu-itu saja dan belum efektif menarik sasaran baru yang benar-benar membutuhkan dukungan.

Tabel 2. Program Pemerintah untuk Inklusi Keuangan.

Program	Plafon/Target	Karakteristik	Realisasi
KUR (Kredit Usaha Rakyat)	Rp 325 triliun (2024)	Bunga 3-9%, untuk UMKM	Rp 670,5 T (Des 2020)
KUR Mikro	Maks Rp 50 juta/debitur	Tanpa agunan untuk usaha mikro	Akses masih 6,9%
UMi (Pembiayaan Ultra Mikro)	Maks Rp 10 juta/nasabah	Untuk unbanked population	Rp 4,8 T ke 1,46 juta debitur (Sep 2020)
Desa BRILian	Pemberdayaan wilayah	Model kolaboratif desa	Tersebar di berbagai wilayah

Sumber: Peraturan Presiden No. 114 Tahun 2020; Direktorat Strategi Ekonomi dan Fiskal Kemenkeu 2021.

Tabel 2 menunjukkan bahwa meskipun pemerintah telah mengalokasikan plafon KUR yang sangat besar mencapai Rp 325 triliun dan menyediakan berbagai skema pembiayaan mikro seperti UMi, tingkat akses aktual di tingkat rumah tangga masih sangat rendah, dengan KUR Mikro yang hanya menjangkau 6,9% dari populasi sasaran. Kesenjangan antara alokasi anggaran yang besar dengan tingkat penetrasi yang rendah ini membuktikan bahwa permasalahan utama bukan terletak pada ketersediaan modal, melainkan pada mekanisme distribusi dan pendampingan yang belum mampu menembus hambatan struktural di tingkat komunitas. Situasi ini menunjukkan bahwa tanpa kolaborasi dengan pihak lokal untuk pendampingan yang lebih intensif, program perbankan berisiko hanya menjangkau nasabah yang itu-itu saja dan belum efektif menarik sasaran baru yang benar-benar membutuhkan dukungan.

Kebutuhan pendekatan kolaboratif di Jombang semakin kuat karena karakter masyarakatnya banyak ditopang sektor agraria dan komunitas santri yang solid. Kondisi sosial seperti ini menuntut layanan yang tidak hanya bersifat transaksional dan prosedural, tetapi juga lebih dekat, komunikatif, dan berbasis kepercayaan. Pelaku usaha mikro di pertanian maupun UMKM berbasis pesantren sering membutuhkan pendampingan yang konsisten dan pendekatan relasional, yang sulit dibangun jika petugas bank bekerja sendiri. Karena itu, kerja sama dengan tokoh masyarakat, pemerintah desa, dan lembaga lokal menjadi langkah penting untuk mengurangikekakuan proses perbankan, sekaligus memastikan dana CSR dan program inklusi keuangan dapat menyesuaikan dengan konteks lokal serta kebutuhan spesifik masyarakat Jombang.

Meskipun kebutuhan pendekatan kolaboratif di tingkat lokal cukup jelas, literatur terdahulu menunjukkan bahwa kajian CSR dan *Collaborative Governance* masih sering dibahas terpisah. Banyak penelitian menempatkan CSR terutama sebagai faktor yang memengaruhi reputasi atau citra perusahaan, sedangkan studi *Collaborative Governance* lebih banyak berfokus pada layanan publik seperti kesehatan dan pendidikan, dengan pembahasan peran sektor perbankan yang masih terbatas. Akibatnya, bukti empiris tentang bagaimana prinsip tata kelola kolaboratif dapat diterapkan oleh

BUMN khususnya perbankan dalam mengelola kewajiban sosialnya untuk mendorong inklusi keuangan masih relatif kurang. Penelitian ini bertujuan menutup celah tersebut dengan menggabungkan konsep *Collaborative Governance* dan implementasi CSR perbankan yang berorientasi pada inklusi keuangan, melalui analisis interaksi para pihak dalam ekosistem CSR BUMN untuk menjawab masalah eksklusi keuangan pada kelompok rentan. Hasil kajian ini diharapkan tidak hanya memperkaya literatur administrasi publik dan manajemen strategis, tetapi juga merumuskan model tata kelola CSR yang lebih adaptif agar program sosial perbankan dapat bergerak dari sekadar bantuan menjadi pemberdayaan ekonomi yang berkelanjutan dan tepat sasaran.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Collaborative Governance

Collaborative Governance dapat diartikan sebagai sebuah kerangka kerja kolaboratif antara pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, serta aktor non-pemerintah lainnya untuk merancang dan melaksanakan kebijakan publik dengan cara yang inklusif (Ansell & Gash, 2008). Sebagaimana yang dikemukakan oleh (Astuti dkk., 2020) pendekatan ini mengutamakan prinsip kesetaraan, transparansi, dan sinergi sumber daya, yang membedakannya dari model hierarkis tradisional yang cenderung bersifat tertutup dan terpusat. Perkembangan terbaru dalam teori ini, seperti yang dijelaskan oleh melibatkan peran teknologi digital sebagai penghubung yang memperkuat partisipasi dan akuntabilitas. Perbandingan dengan model pemerintahan konvensional menunjukkan perbedaan yang signifikan. Pemerintahan tradisional yang berlandaskan pada birokrasi Weberian cenderung mengandalkan struktur hierarkis dan prosedur yang kaku, yang sering kali menghambat inovasi dan responsivitas (K. Kurniawan dkk., 2025). Sementara itu, *Collaborative Governance* menerapkan pendekatan berbasis jaringan (*network-based*) di mana keputusan dihasilkan melalui proses deliberasi yang melibatkan berbagai pihak. Sebuah studi oleh Bryson et al. (2017) dalam penelitian (Taurista Ramadhani, 2025) menyatakan bahwa model kolaboratif ini dapat mengurangi risiko terjadinya "silo mentality" dan fragmentasi kebijakan yang sering kali menjadi kelemahan dalam sistem tradisional. Data dari OECD (2024) juga mendukung hal ini dengan menunjukkan bahwa negara yang mengadopsi *Collaborative Governance* mengalami peningkatan 25% dalam indeks kepuasan layanan publik dibandingkan dengan sistem birokrasi konvensional.

Manfaat dari *Collaborative Governance* dalam meningkatkan pelayanan publik terlihat dari tiga aspek utama: transparansi, inovasi, dan efisiensi. Kolaborasi ini mendorong terciptanya inovasi yang berbasis pada kebutuhan nyata masyarakat, seperti program smart city di Belanda yang mengintegrasikan masukan warga dalam perencanaan tata kota. Sinergi antara berbagai sumber daya dari para pemangku kepentingan juga membantu memangkas biaya operasional serta mempercepat

waktu respons layanan, seperti yang terlihat dalam reformasi sistem kesehatan di Indonesia yang melibatkan LSM dan tenaga medis swasta (Higau & Nurmiyati, 2025). Meski demikian, tantangan seperti resistensi dari birokrasi dan kesenjangan kapasitas tetap perlu diatasi.

Corporate Social Responsibility (CSR)

Corporate Social Responsibility (CSR) kini bukanlah hal yang asing dan telah menjadi komitmen yang dijalankan oleh setiap perusahaan untuk bertanggung jawab terhadap lingkungan dan masyarakat di sekitarnya. Menurut (Arrivo Irawan, 2020) CSR adalah kegiatan bisnis yang berkomitmen untuk tidak hanya meningkatkan keuntungan finansial perusahaan, tetapi juga berkontribusi pada pembangunan sosial ekonomi kawasan secara menyeluruh, terstruktur, dan berkelanjutan. *The World Business Council for Sustainable Development* (Sari Puspita, 2022) mendefinisikan CSR sebagai suatu komitmen perusahaan untuk berperan dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan dengan bekerja sama dengan karyawan, keluarga mereka, komunitas lokal, serta masyarakat secara keseluruhan, dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup. Dalam pengertian lainnya, CSR adalah kewajiban perusahaan untuk merumuskan kebijakan, membuat keputusan, dan melaksanakan tindakan yang memberikan manfaat bagi masyarakat.

Pandangan yang lebih luas mengenai CSR dikemukakan oleh Carrol melalui teori paradigma tanggung jawab sosial perusahaan dalam penelitian (Susanto, 2025) Ia berpendapat bahwa tanggung jawab perusahaan dapat dilihat dari empat tingkatan yang saling terkait, yaitu ekonomi, hukum, etis, dan filantropis. Untuk memenuhi tanggung jawab ekonomi, sebuah perusahaan harus menghasilkan laba sebagai dasar untuk mempertahankan kelangsungan hidup dan pertumbuhannya. Tanggung jawab ekonomi ini merupakan tujuan utama perusahaan dalam memenuhi keuntungan (laba).

Inklusi Keuangan

Inklusi keuangan merupakan akses yang luas dan setara terhadap berbagai layanan keuangan yang dapat meningkatkan kesejahteraan individu dan masyarakat (Audrey, 2023). Konsep ini mencakup kemampuan masyarakat untuk mengakses layanan keuangan dasar seperti tabungan, pinjaman, asuransi, dan pembayaran melalui lembaga keuangan formal. Inklusi keuangan menjadi sangat penting karena memungkinkan individu yang sebelumnya terpinggirkan, terutama yang berada di kawasan terpencil atau dalam kelompok berpendapatan rendah, untuk berpartisipasi dalam ekonomi formal. Dengan akses ini, mereka dapat meningkatkan taraf hidup melalui perencanaan keuangan yang lebih baik, memperbaiki akses terhadap pembiayaan untuk usaha kecil, serta memperoleh perlindungan terhadap risiko finansial.

Peningkatan inklusi keuangan juga berperan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih merata dan mengurangi ketimpangan sosial. Menurut data Bank Dunia, lebih dari 1,7 miliar orang di seluruh dunia tidak memiliki akses ke layanan keuangan dasar, yang menghambat

untuk berkembang secara ekonomi (Dasra Viana dkk., 2021). Dengan menghilangkan hambatan akses terhadap layanan keuangan, inklusi keuangan dapat memberikan peluang yang lebih besar bagi individu untuk meningkatkan kapasitas ekonomi mereka, mempercepat pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan, serta mendukung ketahanan ekonomi yang lebih kuat, terutama dalam menghadapi krisis finansial.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk meneliti peran *Collaborative Governance* dalam implementasi program *Corporate Social Responsibility* (CSR) Bank BRI Cabang Jombang yang berorientasi pada peningkatan inklusi keuangan masyarakat rentan. Pendekatan ini dipilih untuk mendalami dinamika interaksi dan sinergi dalam ekosistem CSR, mulai dari tahap inisiasi kolaborasi, pembangunan kepercayaan (*trust building*), hingga eksekusi program pemberdayaan di lapangan, serta mengeksplorasi pengalaman riil masyarakat rentan terhadap aksesibilitas layanan perbankan yang dihasilkan dari program tersebut. Data dikumpulkan melalui serangkaian wawancara mendalam dengan informan yang

ang merepresentasikan unsur kolaborasi, yakni manajemen Bank BRI Cabang Jombang, pemerintah daerah atau desa setempat, lembaga pendamping atau komunitas lokal, serta kelompok masyarakat rentan sebagai penerima manfaat utama, yang dilengkapi dengan observasi partisipatif pada kegiatan penyaluran bantuan dan pemberdayaan, serta telaah dokumen terkait laporan keberlanjutan (*sustainability report*), petunjuk teknis pelaksanaan TJSI, dan data penyaluran kredit mikro. Seluruh data yang terhimpun selanjutnya dianalisis menggunakan kerangka teori *Collaborative Governance* dari Ansell dan Gash untuk membedah dimensi kondisi awal, kepemimpinan fasilitatif, desain institusi, dan proses kolaboratif, untuk mengevaluasi sejauh mana model tata kelola yang diterapkan efektif dalam mendobrak hambatan struktural akses keuangan dan menciptakan kemandirian ekonomi yang inklusif bagi kelompok marginal di Kabupaten Jombang.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran *Collaborative Governance* dalam Implementasi CSR BUMN Studi Kasus Bank BRI Cabang Jombang

Pada penelitian ini, peneliti menganalisis peran *Collaborative Governance* dalam implementasi CSR Bank BRI Cabang Jombang untuk meningkatkan inklusi keuangan masyarakat rentan menggunakan teori Ansell dan Gash. Analisis dilakukan melalui empat dimensi: kondisi awal (ketimpangan sumber daya dan riwayat relasi aktor), kepemimpinan fasilitatif (peran mediasi BRI dan tokoh lokal), desain institusi (aturan main dan transparansi partisipasi), serta proses kolaboratif

(dialog tatap muka, *trust building*, komitmen, dan *shared understanding* keberhasilan program). Dalam penelitian ini, dianalisis melalui empat indikator kunci, yaitu:

a. Kondisi Awal (*Starting Conditions*)

Terbentuknya tata kelola kolaboratif antara Bank BRI Cabang Jombang dengan aktor lokal didorong oleh kondisi awal yang ditandai dengan adanya asimetri sumber daya dan informasi yang tajam di antara para pemangku kepentingan. Dalam perspektif teori Ansell dan Gash, ketimpangan ini justru menjadi prasyarat positif yang memaksa terjadinya pertukaran sumber daya (*resource exchange*). Bank BRI secara institusional memiliki keunggulan absolut dalam aspek modal finansial, namun menghadapi kendala signifikan berupa tingginya rasio biaya operasional (*cost to serve*) yang mencapai 2,5 kali lipat jika harus melakukan penetrasi *door-to-door* secara mandiri ke pelosok desa. Sebaliknya, pemerintah desa dan komunitas lokal, meskipun minim sumber daya finansial, memegang aset strategis berupa basis data kependudukan yang valid dan jaringan sosial yang kuat. Urgensi pertukaran sumber daya ini diperkuat oleh pernyataan informan dari pihak manajemen Bank BRI yang mengungkapkan: "*Jujur saja, secara dana kami siap menyalurkan KUR atau bantuan modal usaha, tapi kendala terbesar kami adalah kami tidak tahu mana warga yang benar-benar 'miskin produktif' dan mana yang hanya mengharap bantuan konsumtif. Kalau kami turun sendiri tanpa mengandeng tokoh lokal, risiko salah sasaran sangat tinggi karena kami tidak paham peta sosial di desa tersebut.*"

Analisis mendalam terhadap kondisi awal juga menyoroti adanya kegagalan mekanisme pasar murni (*market failure*) dalam menjangkau kelompok masyarakat rentan. Secara empiris, kegagalan ini terkonfirmasi melalui data pra-kolaborasi yang menunjukkan bahwa 68% pelaku usaha ultra-mikro di wilayah sasaran masih berstatus unbanked, dengan tingkat penolakan (*rejection rate*) pengajuan kredit mencapai angka 45% akibat ketiadaan agunan fisik dan nihilnya rekam jejak finansial (SLIK). Kekosongan peran perbankan formal ini menyebabkan 35% populasi target terjebak dalam ketergantungan pada pinjaman informal (*rentenir*) dengan suku bunga eksesif hingga 20% per bulan. Dalam hal ini, *Collaborative Governance* hadir bukan sekadar sebagai instrumen administratif, melainkan sebagai strategi mitigasi risiko di mana mekanisme seleksi nasabah yang kaku disubstitusi dengan sistem rekomendasi berbasis kepercayaan dari perangkat desa untuk memvalidasi integritas calon penerima manfaat.

Efektivitas substitusi mekanisme pasar ini terlihat dari bagaimana kolaborasi mampu menciptakan "agunan sosial" sebagai pengganti agunan fisik melalui pengawasan komunitas yang ketat. Memanfaatkan modal sosial berupa tingkat partisipasi warga dalam pertemuan kelompok lokal yang mencapai angka 90%, tekanan sosial dan norma komunitas dikelola menjadi instrumen kontrol yang efektif agar penerima manfaat menggunakan dana CSR secara bertanggung jawab.

Realitas ini didukung oleh temuan lapangan berdasarkan wawancara dengan salah satu Kepala Desa di wilayah Jombang yang menjelaskan peran strategisnya dalam memitigasi risiko tersebut: "*Warga itu kalau sama petugas bank mungkin berani menghindar atau menunggak, tapi kalau ada kami (perangkat desa) yang ikut mendampingi, mereka sungkan. Kami yang menjamin secara moral bahwa si A atau si B ini orangnya amanah, sehingga bank berani masuk. Jadi kami ini ibarat jembatan, memastikan warga dapat modal, tapi juga menjaga nama baik desa agar kreditnya lancar.*" Oleh karena itu, kondisi ini menegaskan bahwa kolaborasi terbentuk bukan semata karena instruksi regulasi, melainkan karena adanya kebutuhan mutualisme untuk mengatasi hambatan struktural yang mustahil diselesaikan oleh perbankan maupun pemerintah desa secara parsial.

b. Kepemimpinan Fasilitatif (*Facilitative Leadership*)

Transformasi peran yang diperlihatkan oleh Bank BRI Cabang Jombang menandai pergeseran paradigma yang signifikan dalam tata kelola CSR, bergerak dari pendekatan filantropi pasif ala "*Sinterklas*" menuju peran strategis sebagai enabler atau pemampu ekosistem ekonomi. Dalam bingkai kepemimpinan fasilitatif, intervensi yang dilakukan tidak lagi terbatas pada penyuntikan dana hibah atau pinjaman lunak semata, melainkan meluas pada upaya pembangunan kapasitas (*capacity building*) dan penyediaan akses pasar. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa BRI secara aktif merancang ekosistem bisnis yang holistik melalui program "Klaster Usaha", di mana bank tidak hanya memberikan "kail" (modal) dan mengajarkan "cara memancing" (pelatihan), tetapi juga menyediakan "kolamnya" (akses pasar). Pendekatan ini terbukti efektif dalam menjamin keberlanjutan usaha penerima manfaat, sebagaimana dikonfirmasi oleh data internal yang mencatat terbentuknya 15 klaster usaha baru berbasis komoditas unggulan desa yang telah terhubung dengan off-taker atau pembeli siaga. Perubahan orientasi ini dipertegas oleh pernyataan salah satu Manajer Bisnis Mikro BRI yang menyebutkan: "*Dulu pola pikir kami transaksional, cairkan kredit lalu selesai. Sekarang tidak bisa begitu. Kalau nasabah kami tidak dibantu jualan atau tidak diajari manajemen, kreditnya pasti macet. Jadi kami posisikan diri sebagai mitra diskusi, bukan sekadar pemberi utang. Kami bantu mereka masuk ke pasar digital agar usahanya hidup.*"

Kepemimpinan fasilitatif juga terlihat dari cara BRI memobilisasi sumber daya manusia di tingkat desa. BRI melibatkan perangkat desa dan ketua kelompok tani sebagai penghubung bank dalam pelaksanaan program. Melalui mekanisme ini, sebagian proses verifikasi kelayakan calon penerima manfaat dikoordinasikan bersama aktor komunitas yang lebih memahami kondisi warga dan memiliki kedekatan sosial dengan masyarakat. Langkah tersebut membantu mengurangi hambatan birokrasi yang selama ini membuat masyarakat rentan merasa takut atau enggan

berurusan dengan lembaga perbankan. Ketua kelompok tani juga terlibat dalam tahap *pre-screening*, sehingga bantuan CSR atau kredit mikro lebih tepat sasaran kepada individu yang benar-benar memiliki niat untuk berusaha. Dampaknya terlihat dari pernyataan Ketua Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) di salah satu desa binaan: “*Kami merasa ‘diwongke’ (dihargai) oleh BRI. Biasanya bank itu kaku, tapi kali ini kami diajak duduk bareng untuk menilai siapa anggota yang pantas dibantu. Karena kami dipercaya, kami jadi punya tanggung jawab moral untuk ikut mengawasi agar anggota kami tidak menyalahgunakan dana tersebut.*”

Keberhasilan peran fasilitator ini ditentukan oleh kemampuan bank dalam mengintegrasikan seluruh elemen pendukung menjadi sebuah jejaring pengaman ekonomi yang solid. Bank BRI Cabang Jombang tidak hanya berhenti pada pencairan dana, namun berlanjut pada pendampingan literasi digital untuk menghubungkan produk masyarakat rentan ke platform *e-commerce* lokal maupun nasional. Data menunjukkan adanya peningkatan adopsi transaksi digital (QRIS) sebesar 40% pada kelompok usaha binaan pasca-pendampingan intensif, yang mengindikasikan keberhasilan transformasi digital di level ultra-mikro. Sinergi antara modal finansial dari bank, validasi sosial dari aktor komunitas, dan akses pasar digital menciptakan sebuah siklus kemandirian yang berkelanjutan, jauh melampaui dampak bantuan tunai konvensional. Hal ini membuktikan bahwa dalam konteks *Collaborative Governance*, kepemimpinan yang efektif bukanlah yang mendominasi, melainkan yang mampu memfasilitasi konektivitas antar-aset yang dimiliki oleh setiap pemangku kepentingan demi tujuan inklusi keuangan yang substantif.

c. Desain Institusi (*Institutional Design*)

Analisis pada dimensi desain institusi menunjukkan adanya perbedaan antara prosedur perbankan yang harus mengikuti aturan kepatuhan dan cara kerja ekonomi warga desa yang lebih sederhana dan berbasis kebiasaan sehari-hari. Walaupun mekanisme kolaborasi sudah disepakati, di lapangan sering muncul kendala karena bank mensyaratkan dokumen formal seperti Nomor Induk Berusaha (NIB), pembukuan keuangan dengan format tertentu, atau agunan tambahan yang belum umum dalam usaha kecil di desa. Persyaratan ini kerap menjadi hambatan utama yang membuat program berjalan lebih lambat, karena warga harus melewati proses administrasi yang panjang sebelum bisa mengakses bantuan atau layanan.

Perbedaan antara persyaratan bank dan kondisi riil warga tergambar dari keluhan Ketua Paguyuban Pedagang Pasar mitra binaan: “*Niat bank sebenarnya baik mau bantu modal, tapi syarat administrasinya itu yang kadang bikin warga mundur teratur. Kami diminta melengkapi surat izin usaha sampai laporan laba rugi bulanan yang formatnya baku. Padahal di desa, jual beli itu modal saling percaya, catatan ya seadanya di kertas bekas. Kalau harus serba formal*

seperti perusahaan besar, kami belum sanggup, akhirnya banyak yang memilih kembali ke pinjaman keliling yang tanpa syarat.”

Tantangan desain institusi juga terlihat dari kesenjangan kemampuan menggunakan teknologi (literasi digital). Dalam praktiknya, rekening sudah dibuat bukan berarti warga langsung bisa memakai layanan digital secara mandiri. Dorongan penggunaan layanan digital dari kantor pusat sering belum sejalan dengan kesiapan pengguna di tingkat desa. Temuan lapangan menunjukkan bahwa meskipun sekitar 95% penerima manfaat sudah dibukakan rekening, penggunaan aktif BRIMO atau transaksi non-tunai seperti QRIS secara mandiri hanya sekitar 20–30%. Banyak warga memanfaatkan rekening hanya untuk menerima dana, lalu menitarik tunai seluruhnya ketika dana masuk. Hal ini diperkuat oleh pernyataan salah satu penerima manfaat program Desa BRILian: “*Saya memang dikasih aplikasi di HP, katanya biar mudah kalau mau transaksi. Tapi jujur saya takut salah pencet nanti uangnya hilang atau malah terpotong biaya aneh-aneh. Jadi kartunya saya simpan saja di lemari, kalau butuh uang ya saya tetap datang ke agen minta tolong dicairkan tunai, lebih tenang rasanya kalau pegang uang fisik.*”

Akibat keterbatasan tersebut, pelaksanaan kolaborasi yang semula diarahkan untuk efisiensi layanan digital akhirnya berubah menjadi pola gabungan (*hibrida*): layanan digital tetap ada, tetapi pendampingan langsung masih menjadi bagian utama. Petugas lapangan dan agen perbankan lokal tetap dibutuhkan untuk membantu pendaftaran, transaksi, dan penggunaan aplikasi, bahkan menyerap porsi pekerjaan terbesar dalam operasional harian. Temuan ini menunjukkan bahwa layanan digital belum cukup efektif tanpa edukasi yang rutin dan berkelanjutan. Dengan kata lain, desain institusi program CSR belum sepenuhnya menyesuaikan diri dengan kondisi masyarakat rentan, sehingga hasil program masih sangat dipengaruhi oleh pendampingan manusia, bukan oleh penggunaan sistem digital secara mandiri.

d. Proses Kolaboratif (*Collaborative Process*)

Analisis terhadap hasil kolaborasi menunjukkan temuan penting bahwa hambatan utama inklusi keuangan pada masyarakat rentan tidak hanya soal administrasi, tetapi juga rasa takut dan enggan yang muncul dari diri mereka sendiri (*self-exclusion*). Banyak warga berpenghasilan rendah merasa “tidak pantas” datang ke kantor bank karena suasannya formal, sehingga muncul rasa minder dan khawatir diperlakukan tidak nyaman. Dalam kondisi ini, kolaborasi membantu mengurangi hambatan psikologis tersebut dengan cara mengubah pendekatan yang sebelumnya terpusat di kantor bank menjadi lebih dekat ke warga, melalui orang-orang yang sudah dikenal di lingkungan mereka.

Keberadaan agen perbankan dari warga setempat menjadi penghubung yang efektif karena mampu menjelaskan layanan bank dengan bahasa yang sederhana dan cara komunikasi yang lebih

akrab. Dampak ini terlihat dari pengakuan salah satu petani penerima manfaat: “*Dulu, jujur saja saya takut kalau harus masuk kantor bank, rasanya minder lihat gedungnya bagus, takut dimarahi satpam karena baju saya kotor dari sawah. Tapi karena sekarang yang mengurus adalah tetangga sendiri yang jadi agen, saya jadi berani bertanya dan ternyata menabung itu tidak seseram yang saya bayangkan. Rasanya lebih tenang karena bicara dengan orang yang bahasanya sama dengan kami.*”



Gambar 1. Pergeseran Sumber Pembiayaan Masyarakat Rentan.

Dampak kolaborasi juga terlihat pada perubahan cara warga menggunakan layanan keuangan. Program ini tidak berhenti pada sekadar membuka rekening, tetapi mendorong rekening tersebut benar-benar dipakai untuk kebutuhan yang produktif, seperti menabung modal usaha dan melakukan transaksi pembayaran. Temuan lapangan menunjukkan bahwa rekening tidak lagi menjadi akun pasif, melainkan mulai aktif digunakan. Hal ini menandakan bahwa masyarakat mulai memandang layanan perbankan sebagai alat untuk mengatur keuangan rumah tangga, bukan hanya sebagai syarat menerima bantuan. Pendampingan yang intensif juga membantu menyesuaikan produk dan layanan bank agar lebih cocok dengan pola pendapatan petani dan pedagang kecil, sehingga keterlibatan nasabah mikro menjadi lebih bertahan dibandingkan pendekatan sebelumnya.

Indikator keberhasilan yang paling terlihat adalah berkurangnya ketergantungan warga pada pinjaman informal seperti rentenir. Akses permodalan formal yang lebih mudah dan terjangkau melalui pola kolaborasi membuat warga punya alternatif yang lebih aman. Penurunan penggunaan pinjaman informal ini menunjukkan bahwa ketika hambatan akses baik biaya, jarak, maupun rasa takut bisa dikurangi lewat kerja sama antar pihak, warga cenderung memilih layanan keuangan yang lebih menguntungkan dan tidak memberatkan. Dengan demikian, kolaborasi ini tidak hanya

menaikkan angka inklusi keuangan, tetapi juga membantu warga keluar dari pola utang yang merugikan menuju kemandirian keuangan yang lebih berkelanjutan.

Tantangan dan Hambatan Peran *Collaborative Governance* dalam Implementasi CSR BUMN Studi Kasus Bank BRI Cabang Jombang

Berdasarkan hasil penelitian mendalam di lapangan, terdapat tiga tantangan dan hambatan utama yang teridentifikasi dalam penerapan Collaborative Governance pada implementasi CSR Bank BRI Cabang Jombang untuk meningkatkan inklusi keuangan masyarakat rentan, yaitu:

a. Ketidaksesuaian Antara Standar Administrasi Bank dan Realitas Masyarakat Desa

Hambatan utama yang sering muncul adalah benturan antara aturan bank yang kaku dengan kondisi masyarakat desa yang serba informal. Bank BRI, sebagai lembaga keuangan negara, wajib mengikuti prosedur ketat seperti kelengkapan dokumen izin usaha, pembukuan rapi, dan administrasi tertulis lainnya. Padahal, realitas di lapangan menunjukkan bahwa mayoritas pedagang kecil atau petani di Jombang menjalankan usahanya hanya berdasarkan kepercayaan dan ingatan, tanpa catatan tertulis apalagi izin legal. Akibatnya, niat baik kolaborasi sering terhambat di fase verifikasi berkas. Banyak calon penerima manfaat yang sebenarnya potensial terpaksa mundur atau gugur bukan karena usahanya tidak layak, melainkan karena mereka "kalih" dalam urusan administrasi kertas yang disyaratkan oleh bank, sehingga tujuan inklusi keuangan menjadi tersendat oleh tembok birokrasi.

b. Teknologi Canggih yang Belum "Ramah" bagi Masyarakat Awam

Meskipun kolaborasi ini berhasil membawa fasilitas perbankan modern ke desa, seperti aplikasi di ponsel atau agen digital, kenyataannya alat-alat tersebut sering kali belum bisa dimanfaatkan secara maksimal oleh warga. Hambatan utamanya adalah rasa takut dan ketidaktahuan. Banyak penerima manfaat, terutama kalangan lansia, merasa cemas jika harus bertransaksi sendiri menggunakan aplikasi karena takut salah tekan atau uangnya hilang. Akhirnya, meskipun mereka sudah punya rekening, mereka tetap sangat bergantung pada bantuan petugas atau pendamping untuk segala urusan. Situasi ini menunjukkan bahwa memberikan akses teknologi saja tidak cukup jika tidak dibarengi dengan kemampuan warga untuk menggunakannya, sehingga kemandirian yang diharapkan masih jauh dari kenyataaan.

c. Risiko "Pilih Kasih" oleh Tokoh Masyarakat atau Pendamping Desa

Dalam model kerjasama ini, peran tokoh masyarakat, perangkat desa, atau ketua kelompok tani sangat vital sebagai jembatan informasi. Namun, ketergantungan pada mereka menyimpan risiko tersendiri, yaitu adanya unsur subjektivitas atau "pilih kasih". Di lapangan, terkadang rekomendasi penerima bantuan tidak murni didasarkan pada siapa yang paling miskin atau membutuhkan, melainkan dipengaruhi oleh hubungan kekerabatan atau kedekatan pribadi dengan

sang tokoh tersebut. Jika pengawasan dari pihak BRI kurang ketat, ada kemungkinan bantuan CSR justru jatuh ke tangan kerabat atau orang-orang terdekat dari mitra pendamping desa tersebut, sehingga tujuan untuk membantu masyarakat yang paling rentan menjadi tidak tepat sasaran.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa penerapan *Collaborative Governance* dalam implementasi CSR Bank BRI Cabang Jombang telah berhasil mengubah paradigma pemberdayaan masyarakat rentan dari pendekatan transaksional yang kaku menjadi model kemitraan yang inklusif dan berkelanjutan. Kolaborasi ini terbukti efektif menjembatani kesenjangan akses keuangan dengan cara memadukan kekuatan modal finansial milik bank dengan modal sosial yang dimiliki oleh tokoh masyarakat, sehingga mampu mengatasi kegagalan mekanisme pasar serta meruntuhkan hambatan psikologis (*self-exclusion*) yang selama ini mengisolasi warga dari layanan perbankan. Sinergi tersebut tidak hanya berdampak pada peningkatan angka kepemilikan rekening secara administratif, tetapi juga menciptakan inklusi keuangan yang substantif yang ditandai dengan menurunnya ketergantungan masyarakat terhadap jeratan rentenir dan beralihnya pola pembiayaan ke sektor formal, meskipun keberlanjutan model ini ke depannya masih menuntut adanya adaptasi desain institusi untuk mengatasi benturan antara standar administrasi perbankan yang ketat dengan realitas budaya informal dan keterbatasan literasi digital di pedesaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arlinaninova, D. (2024). Dampak corporate social responsibility PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) terhadap pembiayaan UMKM di Indonesia. *Transformasi: Journal of Economics and Business Management*.
- Astuti, R. S., Warsono, H., & Rachim, A. (2020). *Collaborative governance dalam perspektif administrasi publik*.
- Audrey. (2023). Digitalisasi QRIS, literasi keuangan, dan inklusi keuangan melalui gaya hidup terhadap keputusan nasabah bank syariah.
- Hazzi, M. (2022). Corporate social responsibility: A review with potential development. *Management & Sustainability: An Arab Review*. <https://doi.org/10.1108/MSAR-09-2022-0041>
- Higau, E., & Nurmiyati, N. (2025). Model tata kelola CSR berbasis collaborative governance dan kearifan lokal. *IJD*, 7(3), 140–152.
- Irawan, A. (2020). Pengaruh program corporate social responsibility (CSR) PT Bank Rakyat Indonesia (BRI) terhadap kesejahteraan pelaku UKM makanan ringan dalam perspektif

ekonomi Islam (Studi pada UKM Desa Karang Anyar, Kecamatan Gedong Tataan, Kabupaten Pesawaran) [Skripsi, tidak dipublikasikan].

Kurniawan, C. (2024). *Analisis manajemen risiko pada agen BRILink: Studi kasus di BRI Unit Wirolegi Jember.*

Kurniawan, K., Waspodo, W., & Putra, R. (2025). Model collaborative governance untuk pengelolaan CSR pada UMKM di Kabupaten Muara Enim. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 7(2), 30–39. <https://doi.org/10.31289/strukturasi.v7i2.6438>

Ramadhani, G. T. (2025). Collaborative governance dalam pengelolaan dana CSR melalui bank sampah di Kelurahan Gunung Anyar Tambak. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Manajemen*, 6(1).

Safitri, H., & Arizah, A. (2025). Narasi di balik angka: Analisis praktik ESG disclosure dalam laporan tahunan perusahaan BUMN. *Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi dan Keuangan*, 6(3), 15. <https://doi.org/10.53697/emak.v6i3.2680>

Sari Puspita, W. (2022). *Implementasi corporate social responsibility (CSR) dalam meningkatkan citra pada bank syariah (Studi pada BRI Syariah Cabang Kota Bengkulu).*

Susanto, H. (2025). Stakeholder role in enhancing CSR programs for MSME performance in BUMN House. *Journal of Economics, Finance and Management Studies*.

Viana, E. D., Febrianti, F., & Dewi, F. R. (2021). Literasi keuangan, inklusi keuangan, dan minat investasi Generasi Z di Jabodetabek. *Jurnal Manajemen dan Organisasi*, 12(3), 252–264. <https://doi.org/10.29244/jmo.v12i3.34207>